

0 7 2 4 9 7 7 -1

КАЗАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

На правах рукописи

Носаненко Галина Юрьевна



ТРАНСФОРМАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В
РОССИЙСКОМ ОБЩЕСТВЕ

Специальность 23.00.02. – политические институты, этнополитическая
конфликтология, национальные и политические процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ

Диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Казань - 2001

Работа выполнена на кафедре политологии
в Казанском государственном университете

Научный руководитель -	доктор философских наук, профессор М.Х. Фарушкин
Официальные оппоненты -	доктор социологических наук, профессор А.Н. Ершов кандидат философских наук, доцент А.Х.Халитова
Ведущая организация -	Институт социально – экономи- ческих и правовых наук Академии наук Республики Татарстан

Защита состоится « 27 » декабря 2001 года в 14.00 часов на заседании диссертационного совета Д. 212.081.06 в Казанском государственном университете по адресу: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, 18, корп. II. ауд. 217.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского Казанского государственного университета.

Автореферат разослан « 24 » ноября 2001 года

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА
КФУ



0000977617

Ученый секретарь
диссертационного Совета,
кандидат философских наук,
доцент

Т.Т. Сидельникова



Актуальность темы исследования: становление новой Российской государственности сопровождается формированием соответствующих политических и общественных институтов, одним из которых является институт местного самоуправления. Не вызывает сомнений, что развитие данного института, укрепление местной демократии, гармонизация отношений федерального, регионального и муниципального уровней выступают необходимыми условиями формирования гражданского общества.

Однако процесс институционализации в сфере вертикального разделения властей еще не завершен, более того – эта сфера именно сейчас переживает стадию радикального реформирования. Начиная со времени перестройки, институт местного самоуправления проходит ряд этапов, характеризующихся существенными изменениями его конституционно-правовых основ, форм, содержания.

Проблема трансформации данного института представляется одной из наиболее сложных и дискуссионных для нашего Отечества. Политические изменения в стране, оказывающие влияние на все уровни власти, в силу существенных отличий темпов и содержания политических процессов, происходящих в регионах, оказываются чрезвычайно сложными для систематического анализа. В процессе реализации конституционно провозглашенных положений, на практике возникает множество спорных вопросов, на которые до сих пор нет ясного ответа.

Изучение и обобщение опыта становления и развития института местного самоуправления в России и ее регионах позволяет говорить об актуальности заявленной темы, как в научном, так и в практическом плане. Проводимое нами исследование может внести свой вклад в процесс становления и развития института местного самоуправления в Российской Федерации, и ее субъекте - Республике Татарстан.

Степень изученности проблемы. Теоретические основы местного самоуправления начинают закладываться в XIX веке. На Западе внимание к данной проблеме привлекают в первую очередь представители политической науки - Алексис де Токвиль и Джон Стюарт Милль.

В современной зарубежной литературе работы исследователей, в большей степени посвящаются, механизму участия института самоуправления в политическом процессе, формам взаимоотношения муниципальных, региональных и центральных властей, а так же вопросам сравнительного местного самоуправления. Основными источниками подобного рода являются работы Г.Алдерфера, Р.Берда, Дж. Диллона, Ф.Л. Кнемайера, Й.Мени, В.Острома, Р.Паннетта, Е.Пейджа, Э.Харлофа, Д.Эшфорда.¹

В последнее десятилетие анализируются проблемы взаимоотношений мест и центра, а также неравномерность развития территорий. Многие научные и практические работники пытаются дать оценку происходящим внутри самого института местного самоуправления изменениям и предложить пути выхода из наметившегося кризиса муниципальной сферы. Особый интерес представляют здесь работы Т.Гэблиера, М.Майера, С.Монтин, Д.Осборна Дж. Робертсона, К.Тейлора, Г.Фостера, В.Чекова, М.Эландера.²

Отечественная традиция в исследовании института местного самоуправления восходит к дореволюционной юридической школе, представителями которой являются В.П.Безобразов, А.И.Васильчиков,

¹ Alderfer H.F. European Lokal Political Structures //Comperatiye Local Politics: A System-Functional Approach. - Boston. -1973.; Bird R/ Intergovernmental Finance and Local Taxation in Developing Countries // Public Administratin and Development Chichester. -1990., vol. 10. №3.; Dilon J. Commentaries on the Law of Municipal corporations. Vol.1. Boston, 1911.; Punnet R.M. British Government and Politics. Aldershot. -1994.; Кнеайер Ф.Л. Организация местного самоуправления в Баварии (Основные структуры, особенности, недостатки) //Государство и право.-1995.- №4.; Харлоф Э. Местные органы власти в Европе. - М.,- 1992.

² Майер М. Новые тенденции муниципальной политики //Государственная служба. Местное самоуправление. Зарубежный опыт. - М., -1996.; Робертсон Дж. Обманчивость одноуровневого контроля / Местное самоуправление: проблемы и решения. - М.:ИНИОН. -1996; Фостер Г. Местное управление в демократическом опыте. /Материалы научно-практической конференции «Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления».- Сыктывкар, - 1994; Эландер М., Монтин С. Децентрализация и контроль. Отношения между центральным правительством и общинами в Швеции //Государственная служба. Местное самоуправление. Зарубежный опыт.- М., -1996.

Л.А.Велехов, Б.Б.Веселовский, А.Д.Градовский, Н.М.Коркунов, Б.Н.Чичерин и др.³

Тематика дореволюционного земского и городского управления рассматривается в работах Еремяна В.В., Е.С. Егоровой, Г.Г.Захаровой, Л.Е.Лаптевой, В.А. Нардовой, М.В. Федорова, И.А.Чичерова, А.Ю. Шутова, Н.В. Щербаковой.⁴

В советский период научные труды посвящаются проблемам эффективности местного управления (если речь идет об СССР), либо сравнительному анализу муниципальных систем Запада. Работы Г.В.Барабашева, Б.С. Крылова, В.Н. Моргачева, В.В. Смирнова, Н.С.Тимофеева⁵ вносят немалый вклад в разработку данного научного направления (сравнительного государственоведения). За рубежом, многие из них, и сегодня остаются актуальными.

В современной отечественной литературе активно разрабатываются проблемы становления и развития демократической доктрины местного самоуправления. Теоретико-методологические основы института местного самоуправления исследуются в трудах С.А.Авакьяна, С.С.Алексеева,

³ См.Безобразов В.П. Земские учреждения и самоуправление. //Русский вестник. – М., -1874; Васильчиков А.И. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. – СПб., -1870. -Т. 2.; Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. – М. – Л., -1928; Веселовский Б.Б. История земства за 40 лет. В 4-х т. – СПб., -1909–1911; Градовский А.Д. История местного самоуправления в России. – СПб, 1899, Коркунов Н.М. Русское государственное право. – СПб., -1903. - Т.2.; Чичерин Б.Н. Областные учреждения России в XVII веке. – М., -1856.

⁴ См: Еремян В.В., Федоров М.В. Местное самоуправление в России (XII – начало XX вв.). – М.: Новый юрист, -1998.; Захарова Л.Г. Земская контрреформа в России. – М., -1978.; Лаптева Л.Е., Шутов А.Ю. Из истории земского, городского и сословного самоуправления в России. – М.: РАГС, -1999; Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60 -начале 90-х годов XIX века. – Л.: Наука, -1984; Чичерова И.А. Земское и городское управление в России второй половины XIX века (историко - правовой анализ). - М.,-1995. Щербакова Н.В., Егорова Е.С. Местное самоуправление в России: теория и практика. – Ярославль, -1996.

⁵ Барабашев Г.В. Муниципальные органы современного государства (США, Великобритания). – М., -1971; Крылов Б.С. США: федерализм, штаты и местное самоуправление. – М.: Наука, -1968; Моргачев В.Н. Формы и методы территориального управления в США и Канаде. – М., -1987; Смирнов В.В. США: политический механизм городского управления. – М., -1976; Тимофеев Н.С. Коммунальное право ФРГ. – М., -1982.

М.Г.Анохина, Г.В.Атаманчука, В.В.Бакушева, Ю.С.Васюткина, Н.И.Глазуновой, Н.А.Емельянова, А.Н. Ершова, А.А.Жарикова, З.М.Зотовой, А.В.Лагуткина, В.С.Комаровского, О.Е.Кутафина, Г.В.Мальцева, Н.М.Постового, В.А.Прокошина, Б.А.Страшуна, Ю.А.Тихомирова, В.И.Фадеева, В.Е.Чиркина и др.⁶

Местное самоуправление как предмет муниципального права рассматривается в работах О.Е.Кутафина, М.Краснова, В.В.Таболина, В.И.Фадеева.⁷ Сравнительному анализу муниципальных систем посвящены труды В.А.Баранчикова, Р.М.Вульфович, Г.И.Грибановой, А.И.Черкасова.⁸

Сегодня, анализируя диссертации и монографии, уже можно говорить о конкретных сложившихся направлениях в исследовании института местного самоуправления.⁹ Изучаются опыт и традиции самоуправления в г. Москве,

⁶ См.: Авакьян С.А. Местное самоуправление в России: состояние, проблемы и перспективы. – М., -1994.; Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. – М., -1997; Бакушев В.В. и др. Городское управление и самоуправление в России: эволюция столичного опыта. – М., -1998; Васютин Ю.С., Емельянов Н.А. Местное самоуправление в зарубежных странах. – М.-Тула, -1998; Емельянов Н.А. Местное самоуправление: проблемы, поиски, решения. М.-Тула, -1997; А.Н.Ершов Становление местного самоуправления в современных условиях (опыт социологического исследования). – Казань, -1999; Лагуткин А.В. Местное самоуправление как форма народовластия в Российской Федерации. – М., -1995-1996; Постовой Н.В. Местное самоуправление: история, теория, практика. – М., -1995.; Фадеев В.И. Муниципальное право России. – М., -1994; Чиркин В.Е. Элементы сравнительного государственоведения. – М., -1994 и др.

⁷ См.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации.- М.:Юрист, -1997.;Краснов М.А. Введение в муниципальное право.- М., -1993; Фадеев В.И.Гарантии прав местного самоуправления в Российской Федерации. Научно – аналитический обзор. – М.:ИНИОН РАН, -1994.

⁸ Баранчиков В.А. Муниципальные органы Великобритании. – М., -1990; Вульфович Р.М., Грибанова Г.И. Системы местного самоуправления в зарубежных странах. /Местное самоуправление: проблемы и перспективы. – СПб., -1997; Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика, – М., -1998.

⁹ Например, направления касающиеся

-политологических аспектов см: Асеев Л.А. Муниципальные образования как субъекты системы политического управления: анализ регионального опыта. – М., -1999; Емельянов Н.А., Головкин Н.Н., Емельянова Т.С. Модернизация российского общества: реформа местного самоуправления. – М.- Орел, -1999; Кот В.С. Особенности и политические проблемы местного самоуправления (управления) Северного промышленного района. – М., -2000; Лиманский Г.С. Историко-правовой и политико-правовой аспекты формирования системы местного самоуправления в России. – Самара: Самарская гуманитарная академия, -2000.; Михайлов М.Г. Местное самоуправление в Российской Федерации: политологический анализ формирования и оптимизация деятельности. – Орел, -1999;Шишова А.Н. Местное самоуправление в формировании государственности современной России как фактор социально-политического развития. – М., -2000.; Титаренко В.А. Эволюция местного самоуправления в России во второй половине XIX- начале XX вв. – Саратов, -2001.;и др.

Владимирской, Московской, Орловской, Тульской и других областях, Республике Саха (Якутия).

Таким образом, проблема становления и развития института местного самоуправления относится к числу активно разрабатываемых российскими учеными и, в то же время, в силу специфики социально-экономических и политических преобразований в нашей стране, она остается весьма актуальной и интерес к ней непрерывно возрастает.

Объектом диссертационного исследования является местное самоуправление в реформируемом российском обществе.

Предметом диссертационного исследования является процесс становления и трансформации института местного самоуправления в Российской Федерации и ее субъекте - Республике Татарстан.

Целью настоящего диссертационного исследования является: выявление общих и специфических факторов влияющих на процесс становления и трансформации института местного самоуправления в Российской Федерации и ее субъекте – Республике Татарстан.

Основные задачи диссертационного исследования:

-правовых аспектов: Бабичев И.В. Субъекты местного самоуправления и их взаимодействие. – М.: Вост. рубеж, -2000. Выдрин И.В. Местное самоуправления в Российской Федерации: от идеи к практике (конституционно-правовой аспект) – Екатеринбург: УрГМА, -1998.; Емельянов Н.А., Наймушина С.Г. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: конституционно-правовой анализ. – М.-Якутск, -1999.; Медведев А.И. Местное самоуправление в условиях формирования гражданского общества и правового государства (теоретико-правовое исследование) – Волгоград, -2000.; Фрейгин М.З. Конституционные основы местного самоуправления в Российской Федерации. – Саратов: Поволж. акад. гос. службы. - 2000.

-экономических аспектов: Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы. – М., -1999.; Кокорин А.Г. Оптимизация финансово-экономических основ местного самоуправления. –Шадринск: Исеть, -2000.; Сигов В.И., Карпов А.В. Методы формирования муниципального бюджета в рамках местного самоуправления. – Спб.: С-Петерб. гос. ун-т. эконом. и финансов. - 2000.

-социологических аспектов: Артемов В.Н. Местное самоуправление в советской и постсоветской России:(сравнительный анализ). – Саратов, -1999.; Ершов А.Н. Социальные ресурсы местного самоуправления (опыт социологического анализа в республике Татарстан) – Казань, - 1999.

- Исторических аспектов: Емельянов Н.А. Местное самоуправление в дореволюционной России.- Тула, -1997.

- определить понятие «местное самоуправление»;
- проанализировать и обобщить опыт становления и функционирования местного самоуправления в дореволюционной России;
- проследить эволюцию теоретических представлений о местном самоуправлении в России;
- выделить и охарактеризовать основные этапы развития института местного самоуправления в России и Республике Татарстан;
- изучить происходящие изменения в процессе становления и функционирования института местного самоуправления в России и Республике Татарстан, выделить объективные и субъективные факторы, влияющие на их развитие;
- исследовать модели перехода к местному самоуправлению в России и Республике Татарстан;
- предложить практические рекомендации оптимизации функционирования института местного самоуправления.

Теоретико-методологической основой исследования являются классические принципы и методы научного анализа, выработанные в общественных науках, социологии, политологии и правоведении, а также общенаучные методы: системный, институциональный, сравнительный, исторический и др.

Источниковедческую базу исследования составляют: Конституция Российской Федерации, Европейская Хартия местного самоуправления, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», другие федеральные законы, конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, нормативно – правовые акты органов

государственной власти и органов местного самоуправления. Изучено и использовано также законодательство дореволюционной России, СССР, РСФСР, ряда зарубежных стран.

В диссертации используется обширный научно – монографический материал, публикации по вопросам функционирования местного самоуправления, архивные и статистические источники.

Научная новизна исследования заключается:

- в выяснении специфики процесса становления и трансформации института местного самоуправления в Российской Федерации и ее субъекте – Республике Татарстан с учетом демократизации общества, исторических, региональных и др. особенностей;
- в попытке построения моделей перехода к местному самоуправлению в России и Республике Татарстан;
- в сравнении федеральных и региональных моделей перехода к местному самоуправлению;
- в определении дальнейшего вектора развития института местного самоуправления.

Положения, выносимые на защиту:

- формирование концепций и теорий местного самоуправления в дореволюционной России осуществляется с учетом конкретно-исторических, социально-экономических и социокультурных условий и предполагает многообразие форм осуществления; опыт функционирования института местного самоуправления показывает, что данный институт сочетает в себе как государственные, так и общественные начала и обладает определенной

автономией в пределах установленной компетенции; данный опыт должен быть востребован в современной России;

- в советский период, практически все отечественные концепции местного самоуправления, сформировавшиеся к концу XIX началу XX вв. утрачиваются, принципы местного самоуправления законодательно декларируются, но на практике не реализуются;

- в 90-е годы XX века, в России осуществляется коренное реформирование института местного самоуправления, в результате чего Конституционно оформляется концепция, основанная на «общественной теории», однако в ряде регионов (в том числе и в Татарстане) сохраняется тенденция на огосударствление органов местного самоуправления;

- в Республике Татарстан складывается собственная модель местного самоуправления, которая строится на принципах противоречащих Конституции Российской Федерации;

- Модели перехода к местному самоуправлению в России и Республике Татарстан отражают исторические, национальные и социально-экономические особенности развития общества и могут быть использованы для определения дальнейшего вектора развития института местного самоуправления.

Теоретическая значимость работы выражается в том, что она вносит определенный вклад в анализ и освещение некоторых проблем функционирования института местного самоуправления, связанных с формой его выражения и местом в гражданском обществе, в ней:

- изучены и систематизированы основные концепции и теории местного самоуправления в дореволюционной и современной России;

-раскрыты основные закономерности в процессе реформирования современного института местного самоуправления в России и Татарстане;

-построены модели перехода к местному самоуправлению в России и Республике Татарстан.

Апробация диссертационного исследования: основные положения и выводы диссертации одобрены и рекомендованы к защите на заседании кафедры политологии Казанского государственного университета, а так же изложены автором в выступлениях на общероссийских, региональных, областных, городских научных конференциях и научных семинарах, связанных с тематикой проблемы исследования.

СТРУКТУРА И ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения и списка использованных источников и литературы.

Во введении дается обоснование актуальности исследования, характеризуется состояние научной разработанности темы, определяются цель и задачи исследования, ее теоретико-методологическая база, раскрываются научная новизна, теоретическая и практическая значимость, формулируются положения, выносимые на защиту.

В первой главе – «Становление механизма местного самоуправления в Российском обществе» анализируются отечественные концепции и теории местного самоуправления и процесс их эволюции.

В первом параграфе первой главы – «Эволюция теоретических представлений в современной России» идет осмысление проблем местного самоуправления через призму различных теорий и взглядов.

Сторонники «общественной теории» (А.И.Васильчиков и В.Н.Лешков) исходят из противоположности местного общества – государству, общественных интересов – интересам политическим и пытаются составить список дел, подведомственных органам местного самоуправления, которые бы по существу

отличались от дел государственного управления. Однако на практике это оказывается не возможным.

Сторонники «государственной теории» (Градовский А.Д., Безобразов В.П., Лазаревский Н.И., Коркунов Н.М., Чичерин Б.Н.) исходят из тесной связи органов самоуправления с началом общего государственного устройства и необходимости включения их в систему государственных учреждений.

В современной России продолжается дискуссия о природе и сущности местного самоуправления. Наибольшие споры возникают в связи с наличием в ст.12 Конституции РФ положения об организационной обособленности органов местного самоуправления и системы органов государственной власти. Организационная обособленность зачастую рассматривается как отделение органов местного самоуправления от системы осуществления властных полномочий, а некоторые авторы, например, А.Г. Черненко, делают вывод о наличии в конституционной модели прямого противопоставления государственной власти и местного самоуправления.

Научный анализ показывает, что институт местного самоуправления это один из уровней в системе публичной власти. Такой позиции придерживаются многие исследователи местного самоуправления. Так, О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев рассматривают местное самоуправление как форму осуществления публичной власти народа, С.А. Авакьян подчеркивает, что местное самоуправление является одним из уровней решения задач публичной власти.

Иной точки зрения придерживается А.Н. Кокотов, который считает, что при невозможности четкого разграничения компетенции между местным самоуправлением и органами государственной власти, необходимо укреплять самостоятельность органов местного самоуправления в рамках внутригосударственной децентрализации как составной части системы государственных органов. Д.А. Безуглов называет институт местного самоуправления конституционным мифом. Е.И. Колюшин характеризует модель местного самоуправления, которая заложена в российской Конституции, как суперреволюционную, а потому утопичную. Г.В.Барабашев считает, что местное самоуправление – это «государственная власть особого рода».¹⁰ Аналогичная точка зрения у К.Ф. Шеремета. и Р.Г.Абдулатипова.

¹⁰ См. Местное самоуправление в России. Теория и практика //Государство и право .- 1993.- № 6 - С. 146.

Мы, основываясь на положениях Конституции РФ и Европейской хартии местного самоуправления, делаем вывод, что местное самоуправление это один из институтов, осуществляющих публичную власть.

Во втором параграфе первой главы - «Формирование основ местного самоуправления в России в 1990-е годы» - дается подробный анализ становления института местного самоуправления, взаимоотношений «Центр – регионы – местное самоуправление», особенностей института местного самоуправления в Республике Татарстан. Выделяются следующие этапы его трансформации:

1. Этап с 1987 г. по 1990 г. С этого времени складывается многообразие форм собственности, идет отказ от прежней идеологии, появляются дезинтеграционные тенденции, в определенной степени создается правовое поле для проведения дальнейших реформ.

Появляются многочисленные неформальные объединения и группы, которым удается сформулировать националистическую альтернативу умирающей коммунистической идеологии. Национальные объединения, такие как «Татарский общественный центр» (ТОЦ), впервые сформулировавший на программном уровне задачу выхода Татарстана из состава РСФСР путем самостоятельного вхождения его в СССР, оказывают существенное влияние на формирование идеологий политических элит в ряде российских республик.

2. Этап с 1990 г. по август 1991г. Основным событием этого этапа является принятие Декларации о суверенитете Российской Федерации.

В течение 1990 года Декларации, аналогичные российским, принимаются большинством автономных республик. В числе первых находится Татарстан, который в августе 1990 года в одностороннем порядке изменяет свой статус, превращаясь из автономии в суверенное государство. 18 апреля 1991 года Верховный Совет Татарстана принимает закон, которым из республиканской Конституции изымаются положения о том, что Республика Татарстан находится в составе РСФСР и о верховенстве законов РСФСР над законами Республики Татарстан, а так же статьи о том, что отношения Республики Татарстан с другими республиками строятся на договорной основе.

6 июля 1991 года принимается закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР», который устанавливает, что местными органами власти в районах, городах, поселках и селах являются соответствующие Советы народных

депутатов. Органами управления названных административно-территориальных единиц выступает местная администрация с присущими ей исполнительно-распорядительными функциями. Полномочия исполкомов прекращаются с момента вступления в должность главы местной администрации.

Данная схема управления изменяет исполкомовско-коллегиальную форму правления на единоначальную, закрепляя личную ответственность главы администрации за осуществление своей компетенции.

В дальнейшем, принимается специальный Закон РСФСР «О выборах глав администраций», однако в связи с событиями августа 1991 года, а так же проведением радикальной экономической реформы Президент РФ издает Указ «О порядке назначения глав администраций», согласно которому главы исполнительной власти на местах назначаются соответствующим главой вышестоящей администрации, так как выборы в данный политический момент признаются нецелесообразными.

На этом фоне начинает возрождаться существовавшая в дореволюционный период идея выделения местного самоуправления из системы органов государственной власти. И хотя реформы 90-х годов не меняют основ советской модели, они возрождают некоторые элементы самоуправления

3. Этап с 22 августа 1991 года по 4 октября 1993 года. В этот период Татарстан, а за ним и другие субъекты РФ в одностороннем порядке иницируют процедуры легитимизации своих суверенитетов – путем внесения соответствующих поправок в свои конституции. Республика Татарстан окончательно утверждает в своем политическом курсе на заключение сугубо индивидуальных соглашений с Российской Федерацией.

4. Этап с осени 1993 года по декабрь 1993 года. Характеризуется изданием пакета Указов Президента Российской Федерации изменяющих структуру и организационную основу института местного самоуправления.

В политической сфере он характеризуется нарастанием противостояния двух политических сил (законодательной и исполнительной властей), которое приводит к открытому столкновению и ужесточению политического режима. Указы на время ликвидируют органы самоуправления и устанавливают на местах систему государственного управления, осуществляемого местными администрациями.

5. С декабря 1993 года по 1999 год – этап, который характеризуется тем, что вновь принятая Конституция Российской Федерации, определяет правовое поле, в рамках которого идет дальнейший процесс реформирования общества. Местное самоуправление признается и гарантируется самостоятельным в пределах своих полномочий, происходит коренное реформирование института местной власти на принципиально новой основе.

И хотя 1996 и 1997 гг. проходят под знаком разрастающейся конфронтации между местным самоуправлением и региональными органами власти, в это время завершается процесс организационного становления местного самоуправления. Он характеризуется созданием минимальной правовой базы и формированием органов местного самоуправления в муниципальных образованиях.

Во второй главе «Тенденции развития местного самоуправления в России и Республике Татарстан на современном этапе» анализируется поиск конкретных форм реформирования института местного самоуправления в современной России и Республике Татарстан, объективные и субъективные условия его развития, предлагаются рекомендации по оптимизации местного самоуправления.

В первом параграфе второй главы «Объективные и субъективные условия развития местного самоуправления в современной России и Республике Татарстан» прослеживаются изменения во взглядах политической элиты на состояние федеративных отношений и роль местного самоуправления, а так же объективные и субъективные условия, в которых эти изменения возникают. Выделяются следующие аспекты:

- исторический. В России, несмотря на многие неправильные стереотипы и предубеждения, есть собственная традиция проведения модернизации общества;

- политологический. В нашей стране всегда складывались отличные от Запада (Востока) взаимосвязи государства и общества, власти и закона, политики и права. Национальную идею формировал свой самобытный политический контекст.

- социально-экономический. Любая модернизация сопровождается социальными жертвами и конфликтами и требует четко очерченной социально-экономической платформы.

Отмечается, что господствующие среди населения ценности не позволяют надеяться на рождение местного самоуправления «снизу», поэтому реформа начинается «сверху», с момента принятия Конституции 1993 года.

Однако сложившийся в России «своеобразный» тип федерализма не только не способствует развитию демократии, но и благоприятствует росту авторитаризма на местах. На сегодняшний день «выборные диктатуры» прочно утверждаются в Башкортостане, Калмыкии, Коми, Мордовии, Татарстане и Удмуртии, а различные формы «делегативной демократии» устанавливаются во многих других республиках и регионах Федерации.

На этом фоне все настойчивее звучит мнение, что необходимо укреплять вертикаль власти.

Весной 1999 года председатель правительства Е. Примаков активно высказывается за восстановление властной вертикали, понимаемой им как система назначения губернаторов Президентом, а мэров – губернаторами. Его точка зрения не находит отражения в платформе возглавляемого им предвыборного блока «Отечество – вся Россия», однако поддерживается рядом губернаторов, которые в феврале 2000 года выступают с программным манифестом, где предлагают ликвидировать местное самоуправление на уровне городов и районов, упразднить Совет Федерации и перейти к системе назначения Президентом глав субъектов РФ с согласия региональных парламентов.

Летом 1999 г. принимаются законы («О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ», «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»), закрепляющие принцип конституционности Федерации. Центр получает в свои руки важнейший

инструмент регулирования, при помощи которого он может задавать направление процессам структурирования власти в регионах, в том числе и в области устранения последствий неуправляемой децентрализации. Таким образом, закладывается правовой фундамент для проведения федеративной реформы, пересматривающей основы ельцинской федеративной системы, которая начинается в мае 2000 года В.В. Путиным.

В ходе работы депутатов над президентскими законопроектами последние претерпевают достаточно существенные изменения. Во-первых, главы регионов сохраняют контроль над Советом Федерации в большем объеме, чем предполагал соответствующий законопроект. Во-вторых, судебная защита глав регионов (а еще в большей мере – глав муниципальных образований) в рамках процедуры их отрешения от должности усиливается.

Таким образом, никакой властной вертикали в смысле административного подчинения местных органов власти региональным, а этих последних – федеральным не содержится. Речь идет только о введении в российское законодательство процедуры публично-правовой ответственности глав регионов и усиление таковой для глав муниципальных образований.

Все эти действия, наряду с решением Конституционного суда, отменяющего суверенитет республик, знаменуют собой определенную тенденцию рецентрализации государственной власти.

Из-за политических трудностей не просто идет развитие и российской экономики. Политические противоречия внутри регионов препятствуют любым попыткам экономических преобразований, то есть прослеживается зависимость экономического развития регионов от курса проводимой государственной экономической политики, взаимоотношений в системе «центр-регион».

Во втором параграфе второй главы «Основные направления оптимизации деятельности местного самоуправления» предпринята попытка создания моделей перехода к местному самоуправлению в России и Республике Татарстан, для определения дальнейшего вектора развития института местного самоуправления и выработки рекомендаций по оптимизации его деятельности.

В основу модели положен принцип соотношения в управлении доли централизованного государственного управления и местного самоуправления. Выделены девять исторических этапов развития России и Татарстана, которые охарактеризованы на основе данного принципа.

Для построения модели перехода к местному самоуправлению введены следующие обозначения:

М – период стабильного и долгосрочного функционирования местного самоуправления, при незначительной общей координирующей роли Центра.

Ц – период стабильного и долгосрочного централизованного государственного управления, допускающего институт местного самоуправления как часть своей иерархической системы

м - менее стабильный и долгосрочный период функционирования местного самоуправления, при общей координирующей роли Центра.

ц – менее стабильный и долгосрочный период централизованного государственного управления, при возрастающей роли местного самоуправления.

м* - менее стабильный и долгосрочный период функционирования местного самоуправления, при полной утрате Центром своей координирующей роли.

ц* - менее стабильный и долгосрочный период централизованного государственного управления, при полном уничтожении института местного самоуправления.

В России складывается следующая модель перехода к местному самоуправлению:

М – Ц – Ц – м – ц* – м – Ц – ц – ц* – м.

Из нее мы видим, что при преобладании централизованного государственного управления в России имеется свой опыт функционирования института местного самоуправления и, учитывая, что в стране взят курс на демократизацию, можно предположить, что вектор развития будет направлен на усиление роли института местного самоуправления.

В Республике Татарстан складывается своя модель перехода к местному самоуправлению:

Ц – Ц – Ц – ц – ц* – м – Ц – ц – ц* – ц.

Из нее мы видим, что на протяжении практически всей истории Татарстана преобладает концепция государственного приоритета в управлении, а институт местного самоуправления существует как нижний уровень государственной власти. Но, в Республике Татарстан существуют и влияют друг на друга три вектора управления: из российского центра, от властных региональных структур самой Республики и от демократизирующихся социальных групп и слоев, учитывая это, следует признать, что вектор развития института местного самоуправления в Республике будет направлен на усиление данного института.

Таким образом, как в России, так и в Республике Татарстан основным условием оптимизации института местного самоуправления является процесс демократизации общества.

Для этого необходимо решить следующие проблемы:

- совершенствовать и завершить формирование правовой базы, усилить контроль, за соблюдением конституционных прав граждан в области местного самоуправления.

- создать эффективную финансово-экономическую основу, учитывая, что приоритетным условием развития является поддержка реального сектора экономики и повышение доли налоговых поступлений, остающихся в распоряжении местных органов.

- обеспечить институту местного самоуправления комплексную государственную поддержку, гарантирующую исполнение минимальных социальных стандартов.

-создать кадровую, методическую и информационную базу.

В заключении подводятся итоги исследования, делаются обобщения и выводы по основным аспектам проблемы.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. Особенности федерального устройства Российской Федерации в современных условиях//Вестник научных трудов Нижнекамского филиала Московского гуманитарно-экономического института. - Нижнекамск, -2000. – Выпуск 2. -Ч.4.- С.16-19.
2. Местное самоуправление – формирование новых подходов к организации работ// Материалы региональной практической конференции «Качество жизни в трансформирующемся обществе» - Набережные Челны, -2001. - Ч.2. –С. 39-42.

**Лицензия на полиграфическую деятельность №128 от 08.06.98 г.
выдана Министерством информации и печати Республики Татарстан**

Подписано в печать 20.11.2001 г.

Форм. бум. 60x84 1/16. Печ. л. 1,25. Тираж 100. Заказ 175.

**Минитипография института проблем информатики АН РТ
420012, Казань, ул. Чехова, 36.**

do